Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

COMMUNITY COLLEGES – ACQUISITION OF GOODS AND SERVICES

(Section 3.03, 2006 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

1st Session, 39th Parliament
57 Elizabeth II

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
TORONTO
MAR 2 6 2008

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Community colleges : acquisition of goods and services (Section 3.03, 2006 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Collèges communautaires : acquisition de biens et services (Rapport annuel 2006 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)
Also available on the Internet.
ISBN 978-1-4249-4575-7

1. Community colleges--Ontario 2. Government purchasing--Ontario. I. Title. II. Title: Collèges communautaires : acquisition de biens et services (Rapport annuel 2006 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

LB2328.15 C33 O56 2007 353.8'825309713 C2007-964012-5E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
February 2008

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament

NORMAN STERLING
Chair

JERRY J. OUELLETTE
Vice-Chair

LAURA ALBANESE

ERNIE HARDEMAN

ANDREA HORWATH

PHIL MCNEELY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Clerk of the Committee

Susan Viets
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 38th Parliament
(at the end of the session)

NORMAN STERLING
Chair

ERNIE HARDEMAN
Vice-Chair

JEAN-MARC LALONDE

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

MONIQUE M. SMITH

Katch Koch
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

Contents

Preamble 1
Acknowledgements 1

1. Background 1
1.1. Audit Objective 1
1.2. Overview of Audit Findings 2
1.3. Response to Committee Recommendations 2
List of Committee Recommendations 2

Observations and Conclusions 4

2. Purchasing Consortia 4
2.1. BPS Supply Chain Secretariat 4
Memorandum to Colleges (2006) 4
BPS Supply Chain Secretariat 5
Ministry Review of Policies and Procedures (2007) 5

3. Competitive Acquisition Practices 7
Best Practices for Purchasing 8

Appendix 10

Notes 11

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's report on Community Colleges – Acquisition of Goods and Services on February 14, 2007. The Committee endorsed the Auditor General's findings and recommendations on this topic as reported in the *2006 Annual Report* (s. 3.03).

This Committee report provides an overview of relevant sections from the Auditor General's report and the hearings, together with the Ministry's 2007 status report. The Committee has prepared recommendations based on its observations and conclusions.

Acknowledgements

The Standing Committee on Public Accounts would like to take this opportunity to thank the witnesses for their participation in these hearings; namely, the Deputy Minister and officials of the Ministry of Training, Colleges and Universities (the Ministry) and the presidents of the colleges audited (George Brown College, Confederation College, Mohawk College of Applied Arts and Technology, and Conestoga College Institute of Technology and Advanced Learning). The Committee appreciated receiving the Ministry's 2007 status report (Appendix).

The Committee also acknowledges the assistance provided during the hearings and the deliberations by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and the Research Officer from the Ontario Legislative Library's Research and Information Services Branch.

1. BACKGROUND

Ontario's twenty-four community colleges offer career-oriented, post-secondary education and training. These institutions employ 17,000 academic staff and 16,800 other employees, with an enrolment of 215,000 full- and part-time students. Their total expenditures increased from $1.8 billion in 2001 to $2.3 billion in the 2004/05 fiscal year. Funding from Ministry grants and student tuition increased in line with expenditures during 2001–05.

1.1. Audit Objective

The Auditor General's (the Auditor) objective was to assess whether the purchasing policies and procedures in place at George Brown College, Confederation College, Mohawk College of Applied Arts and Technology, and Conestoga College Institute of Technology and Advanced Learning were adequate to ensure that goods and services were acquired economically.

Expenditures in 2004/05 totalled $751 million in the areas audited. The audit did not include employee compensation and benefits, student assistance, purchases made by ancillary operations (e.g., student residences), or the costs associated

with acquiring college facilities. Approximately 87% of the expenditures outside of the audit related to staff compensation and benefits.

1.2. Overview of Audit Findings

The colleges participated in purchasing consortia to reduce purchasing costs and the Auditor General concluded that these institutions were generally in compliance with purchasing policies. The audit report described the level of compliance as being adequate to ensure that goods and services were acquired economically.

The Auditor identified several areas where procedures required strengthening, as follows:

- Absence of Re-tendering and Competition - some of the major contracts with suppliers had not been re-tendered for a number of years; therefore, there was no assurance that prices could not be improved, and competition was not being promoted.
- Purchasing Policies and Procedures – where non-purchasing personnel managed the acquisition process, purchasing policies and procedures were not always followed, thereby increasing the risk of not receiving the best value.
- Managing Major Purchases – the absence in some cases of a clear definition of needs and objectives for major purchases and an indication that needs were met in the most cost-effective manner.
- Absence of Evaluation Procedures (Large Purchases) - colleges use committees to evaluate competing bids; however, procedures were not developed to provide a consistent framework (e.g., evaluation criteria) for the non-monetary aspects of bids.
- Non-Compliance with Policies – policies for purchasing gifts, donations, meals, and hospitality were neither clear nor consistently enforced.

1.3. Response to Committee Recommendations

The Committee requests that the Ministry of Training, Colleges and Universities, and the presidents of the four colleges audited report to the Standing Committee on Public Accounts on this report within 120 days of the date of the tabling of this report. In the event that the Committee concludes that an alternative timeframe is warranted, it will be indicated in the recommendation.

List of Committee Recommendations

1. The Ministry of Training, Colleges and Universities report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the review conducted by the Ministry's Colleges Branch and the Ministry's Education Audit Service Team of the college submissions on expenditure and procurement policies. The report to the Committee should address the following:

- **a summary of the findings and plans for remedial action to ensure that goods and services are acquired economically across the college system; and**
- **related findings such as the nature of cost reduction measures, future role of purchasing consortia, and proposed policy revisions, with an accompanying implementation timetable for amendments.**

2. The Ministry of Training, Colleges and Universities report to the Standing Committee on Public Accounts on the identification of best practices for procurement in the college sector. In conjunction with the demonstrated merits of province-wide purchasing consortia, colleges should continue to consider local purchasing subject to competitive pricing, given the economic benefits derived from acquiring goods and services at the community level.

The report should provide an update on the implementation of a strengthened control framework, and Ministry oversight of college procurement and expenditure management.

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS[1]

The Ministry holds colleges accountable through the *Ontario Colleges of Applied Arts and Technology Act, 2002*.[2] Colleges are responsible for achieving goals consistent with government priorities and the principles of prudent financial management.[3] The operation of each college is the responsibility of the governors, who are accountable to students, employers and their communities.[4]

2. PURCHASING CONSORTIA

2.1. BPS Supply Chain Secretariat

Broader public sector purchasing became a provincial priority in 2004 with the objectives of improving the process and realizing savings. The Ministry of Finance's BPS (Broader Public Sector) Supply Chain Secretariat was established to promote purchasing initiatives, for example, purchasing consortia at colleges, with the following objectives: achieve savings through high-volume, group tendering for goods and services; and reduce administrative costs with one organization representing the membership.

Community Colleges' Purchasing Consortia

The majority of Ontario's community colleges were members of purchasing consortia with other public-sector organizations, prior to this purchasing initiative. Examples of such undertakings include a consortium to purchase insurance, library books and related materials through a bibliocentre. Savings through the bibliocentre, for example, were in the order of $10 million per year. In addition, the audited colleges participated in consortia for various goods and services (e.g., electricity, printing and photocopying). Information on group-purchasing is shared with other colleges to assist in future negotiations with suppliers.

Memorandum to Colleges (2006)

The Colleges Branch of the Ministry informed the colleges of the Auditor's recommendations in December 2006 (Appendix). The colleges were directed to review expenditure and procurement policies and to report to the Ministry, providing one of the following:

- written assurance that their college has adequate policies in place, forwarding a copy to the Ministry; or
- in the absence of policies - develop such policies and provide an estimated time for final approval by the Board.[5]

All twenty-four colleges responded to the Ministry by January 31, 2007, concurring with the Auditor's findings and indicating that they have processes to ensure that goods and services are acquired economically. The Colleges Branch and the Education Audit Service Team of the Ministry committed to review the finalized responses.[6]

Committee Hearings

BPS Supply Chain Secretariat

The colleges participate in the BPS Supply Chain Secretariat, and it is the Ministry's objective to have all colleges fully involved.[7] Although it is not mandatory, the advantages are evident.

The Ministry is working with the Ministry of Finance on purchasing consortia.[8] The Ministry of Finance has provided resources, which have assisted in increasing and improving college participation as well as other public sector organizations in such undertakings.[9] Assistance is also available in areas such as financial administration and training across the sector or in cases where best practices have been identified.[10]

College Policies and Practices

The Committee enquired about oversight on policies and procedures, specifically reinforcing compliance by managers to ensure that goods and services are acquired economically.[11] Procurement policies may be incorporated in college guidelines with the purchasing department providing oversight.[12] A committee process may be followed for larger tenders, using established valuation criteria. The purchasing department may have responsibility for overseeing all contracts and purchases, providing a final check before approval.[13]

The Ontario Education Collaborative Marketplace supply chain management initiative is a consortium that assists colleges in maximizing purchasing efficiencies. The intent is to enhance college involvement in the e-marketplace through connecting buyers and suppliers. It was acknowledged that at times it may be justified not to use the consortium model, securing better prices on a one to one basis with a supplier, or where a comparable price can be obtained from a local community supplier.[14] The Committee concluded that colleges should continue to take into account the benefits to the local economy and the wider community accruing from the acquisition of goods and services locally.

Ministry Review of Policies and Procedures (2007)

At the time of the hearings the Ministry and the colleges were reviewing the policies and procedures to ensure compliance with the Auditor's recommendations, through the following:

- the implementation of new procedures for requests for proposals (RFP) and setting clearer standards for evaluating RFPs;
- managing formal tenders and RFPs by purchasing departments;
- documenting contract renewal schedules;
- reviewing travel, hospitality and out-of-pocket expense policies; and
- reviewing the policies on gifts, donations, meals and hospitality.[15]

Furthermore, steps have been taken in related areas to improve administrative efficiencies across the college system, enhancing procurement effectiveness and efficiency and resulting in savings.[16]

Committee Conclusion

The Auditor concluded that compliance levels with purchasing policies were adequate to ensure that goods and services were acquired economically, taking into account savings from purchasing consortia. As noted in the Ministry's 2007 status report, the Ministry and the colleges have taken remedial action to address the Auditor's observations and recommendations on a timely basis.

The Committee therefore concluded that:

On the basis of the hearings and the appended 2007 status report, the Ministry of Training, Colleges and Universities and the provincial colleges have responded positively to the Auditor General's 2006 recommendations. The Committee noted the following specific initiatives:

- **purchasing through consortia by the audited colleges has resulted in benefits;**
- **the Ministry has applied the Auditor's conclusions and recommendations (based on the four institutions audited) to the college system with the objective of improving procurement practices province-wide;**
- **action was taken on a timely basis by each college to provide assurance to the Ministry that adequate expenditure and procurement policies were either in place or that there was a commitment to introduce such policies, and that a copy of such documents would be provided to the Ministry; and**
- **the colleges were innovative in their management of procurement, for example, obtaining goods from community sources (e.g., donations of furniture from the private sector) and giving consideration to directly benefiting the local economy and the wider community through their expenditure and procurement policies.**

Committee Recommendation

Review of Colleges' Responses (2007)

The colleges were directed to address their expenditure and procurement policies and to report to the Ministry. The twenty-four provincial colleges responded to the Ministry in January 2007, indicating that they concurred with the audit findings, noting that they have processes to ensure that goods and services are acquired economically.[17]

The submissions were received as requested and the Ministry's Colleges Branch and the Education Audit Service Team of the Ministry were in the process of

conducting the review. The Ministry focus in the review of policies and procedures is to ensure uniformity within basic principles, and to identify cost-cutting and related issues, within an all inclusive sector-wide approach.[18]

The Committee therefore recommends that:

1. The Ministry of Training, Colleges and Universities report to the Standing Committee on Public Accounts on the status of the review conducted by the Ministry's Colleges Branch and the Ministry's Education Audit Service Team of the college submissions on expenditure and procurement policies. The report to the Committee should address the following:

- **a summary of the findings and plans for remedial action to ensure that goods and services are acquired economically across the college system; and**
- **related findings such as the nature of cost reduction measures, future role of purchasing consortia, and proposed policy revisions, with an accompanying implementation timetable for amendments.**

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

3. Competitive Acquisition Practices

The Auditor concluded that the competitive acquisition policies of the audited colleges were generally followed for the purchases examined, with only two significant exceptions. Specifically, none of the audited colleges had policies regarding the maximum number of years that the college may deal with a vendor without re-tendering the contract (e.g., furniture and security services). As a result, there is no assurance as to the reasonableness of the prices. Certain purchases were managed by non-purchasing personnel (given the need for technical or other expertise), which resulted in cases of material non-compliance with college policies (e.g., information-technology equipment and a student laptop program). Areas of concern included the exclusion of eligible vendors from bidding on a three-year agreement; a vendor with the higher bid was awarded a contract; and the absence of competitive practices on tendering.

The Auditor recommended that to help ensure that the prices paid for major purchases are competitive, as well as to give all potential suppliers a fair opportunity to obtain college business, colleges should limit the number of years they use the same supplier without re-tendering.

Furthermore, the Auditor concluded that to help ensure that purchases comply with college policies, colleges should require that purchasing departments oversee major purchases made by other departments at the college.

Response by Colleges (2006)

The colleges indicated that policies would be developed and implemented to limit the number of years that colleges use the same supplier without re-tendering. The colleges also agreed to require that purchasing departments oversee major purchases made by other departments.

Committee Hearings

Best Practices for Purchasing

The identification and application of best practices is central to college procurement practices. The Committee concluded that it is appropriate that the topic is addressed in this section on acquisition practices. As noted, assistance is available in various areas from the Ministry, such as financial administration and training, relying on cases in which best practices have been identified.[19]

Performance Indicators

A new interim three-year funding framework has been introduced. Under the multi-year accountability agreement the government identifies funding for each year. Performance measures are used for access and quality issues, with agreement on accountability mechanisms.[20]

According to the Ministry, the governance-related recommendations from 1996 have resulted in a strengthened accountability framework and the emergence of the key performance indicators.[21] The multi-year accountability agreements include, for example, key performance indicators with annual reporting by the colleges in such areas as satisfaction rates of students in the various programs, graduation rates, graduate employment rates, and the job satisfaction rates of former students and employers.[22]

Committee Recommendation

Best Practices – Procurement

The Ministry has committed to "continue to work with the colleges to identify better practices to implement and strengthen their control framework over procurement and expenditure management."[23] A "clearing house" for the sharing of best practices with comparatives is envisioned, providing an improved basis for making procurement decisions.[24]

The Committee therefore recommends that:

> **2. The Ministry of Training, Colleges and Universities report to the Standing Committee on Public Accounts on the identification of best practices for procurement in the college sector. In conjunction with the demonstrated merits of province-wide purchasing consortia, colleges should continue to consider local purchasing subject to competitive pricing, given the economic benefits derived from acquiring goods and services at the community level.**

The report should provide an update on the implementation of a strengthened control framework, and Ministry oversight of college procurement and expenditure management.

The Committee requests that a written response to this recommendation be provided to the Committee Clerk within 120 days of the date of tabling this report in the Legislature.

APPENDIX

Summary Status Table In Response to the 2006 Annual Report of the Auditor General of Ontario
(Section 3.03 Community colleges – Acquisition of Goods and Services)
Ministry of Training, Colleges and Universities (MTCU)

In 2006, the Office of the Auditor General (OAG) conducted the first value-for-money audit in the college sector and found **"that the purchasing policies at the colleges we audited were adequate to ensure that goods and services were acquired economically and were generally being followed."**

Auditor's Recommendation	**Completed Undertaking**	**Outstanding Undertaking (including timelines)**
Colleges limit the number of years they use a supplier without re-tendering.	The Director of the MTCU Colleges Branch informed the colleges of the OAG's recommendations via memorandum on December 6, 2006. The memorandum directed colleges to review expenditure and procurement policies and report back to the Ministry. Colleges were asked to provide the Ministry with either; - written assurance that their college has adequate policies in place, and provide a copy, or - develop such policies and provide a time estimate re Board approval	As of January 31, 2007, 24 of 24 colleges have responded to MTCU's follow-up memo of Dec. 6/06. Responses to MTCU's follow-up memo concur with the Auditor's findings: colleges have processes in place to ensure that goods and services are acquired economically. Ministry staff (Colleges Branch and Education Audit Service Team) will review finalized responses.
Colleges to identify their needs before making significant purchases.		
Colleges to develop procedures for evaluation committees, and require that the price summary be checked by a third party.		
Colleges to implement clear policies for gifts, donations, and meal and hospitality expenses.		

O:\COLLBRCH\2 - GACS\Audit\PAC Feb 14-07\Status Report.doc

Source: Colleges Branch, Ministry of Training, Colleges and Universities, 7 February 2007.

NOTES

[1] The introduction to each section in this report is based directly on the Auditor General's findings, as reported in the *2006 Annual Report*. The text consists of paraphrasing and in some instances partial quotes from the Auditor General's report.
[2] Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates*, Hansard, Standing Committee on Public Accounts, 38th Parliament, 2nd Session, 14 February 2007, P-262.
[3] Ibid., P-262.
[4] Ibid.
[5] Ibid., P-262 and P-263.
[6] Ontario, Ministry of Training, Colleges and Universities, "Summary Status Table in Response to the *2006 Annual Report* of the Auditor General of Ontario" (Toronto: The Ministry, 14 February 2007).
[7] Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates*, Hansard, Standing Committee on Public Accounts, 38th Parliament, 2nd Session, 14 February 2007, P-266.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] Ibid., P-263 and P-265.
[12] Ibid., P-265.
[13] Ibid.
[14] Ibid., P-269.
[15] Ibid., P-263.
[16] Ibid.
[17] Ibid., P-266.
[18] Ibid., P-264 and P-266.
[19] Ibid., P-266.
[20] Ibid., P-270.
[21] Ibid., P-261.
[22] Ibid., P-262.
[23] Ontario, Office of the Auditor General, *2006 Annual Report* (Toronto: The Office, December 2006), p. 89.
[24] Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates*, Hansard, Standing Committee on Public Accounts, 38th Parliament, 2nd Session, 14 February 2007, P-269.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

COLLÈGES COMMUNAUTAIRES – ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES

(Rapport annuel 2006 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

1re session, 39e législature
57 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Collèges communautaires : acquisition de biens et services (Rapport annuel 2006 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.03)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Community colleges : acquisition of goods and services (Section 3.03, 2006 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4249-4575-7

1. Collèges communautaires—Ontario. 2. Approvisionnement public—Ontario. I. Titre. II. Titre: Community colleges : acquisition of goods and services (Section 3.03, 2006 Annual report of the Auditor General of Ontario)

LB2328.15 C33 O56 2007 353.8'825309713 C2007-964012-5F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman Sterling

Queen's Park
Février 2008

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

1re session, 39e législature

NORMAN STERLING
Président

JERRY J. OUELLETTE
Vice-président

LAURA ALBANESE

ERNIE HARDEMAN

ANDREA HORWATH

PHIL MCNEELY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Greffier du comité

Susan Viets
Recherchiste

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2e session, 38e législature
(à la fin de la session)

NORMAN STERLING
Président

ERNIE HARDEMAN
Vice-président

JEAN-MARC LALONDE

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

LIZ SANDALS

MONIQUE M. SMITH

Katch Koch
Greffier du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Remerciements 1

1. CONTEXTE 1
1.1. Objectif de la vérification 1
1.2. Aperçu des constatations de la vérification 2
1.3. Réponse aux recommandations du Comité 2
Liste des recommandations du Comité 3

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS 4

2. CONSORTIUMS D'ACHAT 4
2.1. Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi 4
Note de service aux collèges (2006) 4
Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi 5
Examen ministériel des politiques et des procédures (2007) 6

3. PRATIQUES D'ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE 8
Pratiques exemplaires pour les achats 8

ANNEXE 10

NOTES 11

PRÉAMBULE

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences le 14 février 2007 sur le rapport du vérificateur général concernant l'acquisition de biens et services dans les collèges communautaires. Le Comité a souscrit aux constatations et aux recommandations que le vérificateur général a formulées à ce sujet dans son *Rapport annuel 2006* (s. 3.03).

Le présent rapport du Comité donne un aperçu des sections pertinentes du rapport du vérificateur général ainsi que du déroulement des audiences et comprend le rapport d'étape de 2007 du Ministère. Le Comité a formulé des recommandations en fonction de ses propres observations et conclusions.

Remerciements

Le Comité permanent des comptes publics profite de cette occasion pour remercier les témoins de leur participation aux audiences, à savoir le sous-ministre et les fonctionnaires du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) ainsi que les présidents des collèges vérifiés (George Brown College, Confederation College, Mohawk College of Applied Arts and Technology et le Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur). Le Comité a apprécié de recevoir le rapport d'étape de 2007 du Ministère (Annexe).

Le Comité apprécie également l'aide qui lui a été apportée au cours des audiences et des délibérations par le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité et le recherchiste de la Direction des services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario.

1. CONTEXTE

Les vingt-quatre collèges communautaires de l'Ontario offrent un programme d'enseignement et de formation postsecondaires axé sur la carrière. Ces établissements emploient 17 000 professeurs et 16 800 autres employés, et comptent un effectif de 215 000 étudiants à temps plein ou à temps partiel. Leurs dépenses totales sont passées de 1,8 milliard de dollars en 2001 à 2,3 milliards en 2004-2005. Durant la même période, les fonds provenant des subventions ministérielles et des droits de scolarité ont augmenté proportionnellement aux dépenses.

1.1. Objectif de la vérification

L'objectif du vérificateur général (le vérificateur) était de déterminer si les politiques et procédures d'achat en place au George Brown College, au Confederation College, au Mohawk College of Applied Arts and Technology et au Collège Conestoga de technologie et d'enseignement supérieur leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique.

En 2004-2005, les dépenses s'élevaient à 751 millions de dollars dans les secteurs vérifiés. La vérification excluait la rémunération et les avantages sociaux des employés, l'aide financière aux étudiants, les achats de services auxiliaires (p. ex., les résidences pour étudiants) et les coûts associés à l'acquisition d'installations. Environ 87 % des dépenses exclues de la vérification étaient liées à la rémunération et aux avantages sociaux du personnel.

1.2. Aperçu des constatations de la vérification

Les collèges faisaient partie de consortiums d'achat afin de réduire les coûts d'acquisition, et le vérificateur général est arrivé à la conclusion que ces établissements respectaient en général les politiques d'achat. Selon le rapport, le degré de conformité donnait l'assurance que les biens et services étaient acquis de façon économique.

Le vérificateur a relevé plusieurs points nécessitant un renforcement des procédures, à savoir :

- L'absence de lancement de nouveaux appels d'offres et de mise en concurrence – certains gros contrats passés avec des fournisseurs n'avaient pas fait l'objet d'un nouvel appel d'offres depuis plusieurs années; par conséquent, il n'y avait aucune assurance qu'il aurait été impossible d'obtenir de meilleurs prix, et la mise en concurrence n'était pas favorisée.
- Le respect des politiques et procédures d'achat – lorsque les acquisitions étaient effectuées par des employés autres que les préposés aux achats, les politiques et procédures d'acquisition n'étaient pas toujours respectées, ce qui augmentait le risque de ne pas obtenir le meilleur rapport qualité-prix.
- La gestion des achats importants – dans certains cas, les besoins et les objectifs relatifs aux achats importants n'étaient pas clairement définis et il n'y avait aucune indication que les besoins étaient satisfaits de la façon la plus économique.
- L'absence de procédures d'évaluation (achats importants) – les collèges faisaient appel à des comités pour évaluer les offres concurrentielles; ils avaient toutefois négligé d'élaborer des procédures qui auraient servi de cadre uniforme aux comités (p. ex., des critères d'évaluation) pour évaluer les aspects non monétaires des soumissions.
- L'inobservation des politiques – les politiques régissant l'achat des cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation n'étaient ni claires ni appliquées de façon uniforme.

1.3. Réponse aux recommandations du Comité

Le Comité demande au ministère de la Formation et des Collèges et Universités et aux présidents des quatre collèges vérifiés de faire rapport au Comité permanent des comptes publics sur le présent rapport dans les 120 jours suivant son dépôt.

Quand le Comité est d'avis qu'un autre délai est requis, il en est fait mention dans la recommandation.

Liste des recommandations du Comité

1. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur l'état d'avancement de l'examen des rapports soumis par les collèges sur leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement, effectué par la Direction des collèges du Ministère ainsi que par son Équipe des services de vérification pour l'éducation. Le rapport du Ministère doit comprendre ce qui suit :

- **un résumé des constatations et des mesures correctrices prévues pour s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économique dans tout le réseau collégial;**
- **des constatations connexes telles que la nature des mesures de réduction des coûts, le rôle futur des consortiums d'achat et les modifications proposées aux politiques, accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.**

2. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la définition des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement dans le secteur collégial. Parallèlement aux avantages démontrés des consortiums d'achat à l'échelle de la province, les collèges doivent continuer d'envisager d'effectuer des achats locaux quand les prix sont concurrentiels, compte tenu des avantages économiques qui découlent de l'acquisition de biens et services au niveau de la collectivité.

Le rapport doit comprendre une mise à jour sur la mise en œuvre d'un cadre de contrôle renforcé et sur la surveillance ministérielle de la gestion des approvisionnements et des dépenses dans les collèges.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS[1]

Les collèges rendent des comptes au Ministère en vertu de la *Loi de 2002 sur les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario*[2]. Ils ont la responsabilité d'atteindre les objectifs fixés en respectant les priorités du gouvernement et les principes d'une gestion financière prudente[3]. Le fonctionnement de chaque collège est la responsabilité des administrateurs, lesquels rendent des comptes aux étudiants, aux employeurs et à leurs collectivités[4].

2. CONSORTIUMS D'ACHAT

2.1. Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi

Les achats dans le secteur parapublic sont devenus une priorité provinciale en 2004 dans le but d'améliorer le processus et de réaliser des économies. Le Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi, qui relève du ministère des Finances, a été établi pour promouvoir les initiatives en matière d'achats, par exemple, les consortiums d'achat dans les collèges, afin de réaliser des économies au moyen du lancement d'appels d'offres collectifs pour les achats à volume élevé de biens et services, et de réduire les coûts administratifs du fait qu'une seule organisation représente tous les membres.

Consortiums d'achat dans les collèges communautaires

La majorité des collèges communautaires de l'Ontario étaient déjà membres de consortiums d'achat avec d'autres organismes du secteur public avant que cette initiative soit prise. À titre d'exemples, mentionnons un consortium pour l'achat d'assurances, de même que l'achat de livres de bibliothèque et de matériel connexe par l'entremise d'un bibliocentre. Les économies réalisées grâce au bibliocentre, par exemple, se chiffraient à 10 millions de dollars par année. De plus, les collèges vérifiés participaient à des consortiums pour l'achat de différents biens et services (p. ex., électricité, services d'imprimerie et de photocopie). L'information sur les achats collectifs est communiquée aux autres collèges pour faciliter les négociations ultérieures avec les fournisseurs.

Note de service aux collèges (2006)

La Direction des collèges du Ministère a fait part aux collèges des recommandations du vérificateur en décembre 2006 (Annexe). Les collèges ont reçu la directive de passer en revue leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement et de faire rapport de cet examen au Ministère en fournissant l'un des éléments suivants :

- une assurance écrite que le collège dispose de politiques adéquates, avec envoi d'une copie de celles-ci au Ministère; ou
- en l'absence de politiques – élaborer ces politiques et fournir au Ministère un délai estimatif pour l'approbation finale du conseil[5].

Les vingt-quatre collèges avaient répondu au Ministère en date du 31 janvier 2007, se disant d'accord avec les constatations du vérificateur et précisant qu'ils disposent de processus leur permettant de s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économique. La Direction des collèges et l'Équipe des services de vérification pour l'éducation du Ministère se sont engagées à passer en revue les réponses finales[6].

Audiences du Comité

Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi

Les collèges participent au Secrétariat de la chaîne d'approvisionnement du secteur public élargi, et le Ministère vise à ce que tous les collèges y participent pleinement[7]. La participation n'est pas obligatoire, mais les avantages en sont évidents.

Le Ministère collabore avec le ministère des Finances aux consortiums d'achat[8]. Le ministère des Finances a fourni des ressources, lesquelles ont contribué à accroître et à améliorer la participation des collèges ainsi que celle d'autres organismes du secteur public à ces initiatives[9]. Une aide est aussi disponible dans les domaines tels que l'administration financière et la formation à l'échelle du secteur ou dans les cas où l'on a défini des pratiques exemplaires[10].

Politiques et pratiques en vigueur dans les collèges

Le Comité s'est informé de la surveillance des politiques et des procédures, plus précisément du renforcement de la conformité par les cadres pour s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économique[11]. Dans certains cas, les politiques d'approvisionnement sont intégrées aux lignes directrices du collège et le service des achats assure la surveillance[12]. Dans d'autres cas, on fait appel à un comité pour les appels d'offres importants qui appliquera les critères d'évaluation établis. Dans d'autres cas encore, le service des achats est chargé de superviser l'ensemble des contrats et des achats et d'effectuer une dernière vérification avant l'approbation de ceux-ci[13].

Le Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario, une initiative de gestion de la chaîne d'approvisionnement, est un consortium qui aide les collèges à maximiser les économies réalisées dans le domaine des achats. Le but est de renforcer la participation des collèges au marché électronique en reliant acheteurs et fournisseurs. Il était admis que, parfois, il peut être justifié de ne pas utiliser le modèle de consortium quand on peut obtenir de meilleurs prix en faisant directement affaire avec un fournisseur ou quand on peut obtenir un prix comparable auprès d'un fournisseur local[14]. Le Comité est arrivé à la conclusion que les collèges doivent continuer de prendre en compte les avantages que comporte pour l'économie locale et l'ensemble de la collectivité l'acquisition de biens et services au niveau local.

Examen ministériel des politiques et des procédures (2007)

Au moment des audiences, le Ministère et les collèges passaient en revue les politiques et les procédures pour s'assurer qu'elles étaient conformes aux recommandations du vérificateur, au moyen de ce qui suit :

- la mise en œuvre de nouvelles procédures pour les demandes de propositions et l'établissement de normes plus précises pour évaluer ces demandes;
- la gestion des appels d'offres et des demandes de propositions officiels par les services d'achat;
- la documentation des calendriers de renouvellement des contrats;
- l'examen des politiques régissant les frais de déplacement et de représentation et les menues dépenses;
- l'examen des politiques relatives aux cadeaux, aux dons, aux repas et aux frais de représentation[15].

Par ailleurs, des mesures ont été prises dans des domaines connexes pour améliorer l'efficacité administrative dans l'ensemble du réseau collégial, ce qui a permis d'accroître l'efficacité et l'efficience des approvisionnements et de réaliser des économies[16].

Conclusion du Comité

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que le degré de conformité aux politiques d'achat donnait l'assurance que les biens et services étaient acquis de façon économique, en tenant compte des économies réalisées au moyen des consortiums d'achat. Conformément à ce qui est indiqué dans le rapport d'étape de 2007 du Ministère, le Ministère et les collèges ont pris des mesures correctrices pour donner suite rapidement aux observations et aux recommandations formulées par le vérificateur.

Le Comité est donc arrivé à la conclusion suivante :

D'après les audiences et le rapport d'étape de 2007 en annexe, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et les collèges de la province ont répondu de façon positive aux recommandations formulées par le vérificateur général en 2006. Le Comité relève notamment les initiatives suivantes :

- **les achats effectués par les collèges vérifiés par l'entremise de consortiums se sont traduits par des avantages;**
- **le Ministère a appliqué les conclusions et les recommandations du vérificateur (basées sur les quatre établissements vérifiés) au réseau collégial dans le but d'améliorer les pratiques d'approvisionnement dans l'ensemble de la province;**
- **des mesures ont été prises rapidement par chaque collège pour donner au Ministère l'assurance que les collèges disposaient de politiques**

adéquates en matière de dépenses et d'approvisionnement ou qu'ils comptaient instaurer de telles politiques et qu'une copie de celles-ci serait fournie au Ministère;

- **les collèges ont fait preuve d'innovation dans la gestion des approvisionnements, par exemple, en se procurant des biens auprès de sources communautaires (p. ex., dons de mobilier par le secteur privé) et en veillant à ce que leurs achats profitent directement à l'économie locale et à l'ensemble de la collectivité dans le cadre de leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement.**

Recommandation du Comité

Examen des réponses des collèges (2007)

Les collèges ont reçu la directive de passer en revue leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement et de faire rapport de cet examen au Ministère. Les vingt-quatre collèges de la province ont répondu au Ministère en janvier 2007 en indiquant qu'ils étaient d'accord avec les constatations de la vérification et en précisant qu'ils disposaient de processus leur permettant de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique[17].

Les rapports demandés ont été reçus et la Direction des collèges du Ministère ainsi que son Équipe des services de vérification pour l'éducation s'employaient à les examiner. L'attention accordée par le Ministère à l'examen des politiques et des procédures vise à assurer l'uniformité des principes de base et à repérer les questions touchant la réduction des coûts et d'autres questions connexes dans le cadre d'une approche sectorielle intégrée[18].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur l'état d'avancement de l'examen des rapports soumis par les collèges sur leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement, effectué par la Direction des collèges du Ministère ainsi que par son Équipe des services de vérification pour l'éducation. Le rapport du Ministère doit comprendre ce qui suit :

- **un résumé des constatations et des mesures correctrices prévues pour s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économique dans tout le réseau collégial;**
- **des constatations connexes telles que la nature des mesures de réduction des coûts, le rôle futur des consortiums d'achat et les modifications proposées aux politiques, accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre.**

Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3. PRATIQUES D'ACQUISITION EN RÉGIME DE CONCURRENCE

Le vérificateur est arrivé à la conclusion que les politiques d'acquisition en régime de concurrence adoptées par les collèges vérifiés avaient été respectées en général pour les achats qu'il avait examinés; il n'y avait que deux grandes exceptions. Plus précisément, aucun des collèges vérifiés ne s'était doté d'une politique concernant le nombre maximum d'années durant lesquelles le collège peut s'approvisionner auprès d'un fournisseur sans avoir à lancer un nouvel appel d'offres (p. ex., mobilier et services de sécurité); par conséquent, il n'y a aucune assurance quant au caractère raisonnable des prix. Certains achats étaient gérés par des employés autres que les préposés aux achats (compte tenu de l'expertise technique ou autre requise), ce qui s'est traduit par des cas de non-conformité majeure aux politiques établies (p. ex., pour du matériel de technologie de l'information et la fourniture d'ordinateurs portatifs aux étudiants). Les points préoccupants comprenaient l'impossibilité pour des fournisseurs admissibles de soumissionner un contrat de trois ans, l'attribution d'un contrat au fournisseur qui avait fait l'offre la plus élevée et l'octroi d'un contrat sans appel d'offres.

Le vérificateur a recommandé que les collèges, pour s'assurer que les prix payés pour les grands achats sont concurrentiels et pour donner à tous les fournisseurs éventuels de justes chances de les approvisionner, limitent le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres.

Il a aussi recommandé que les collèges, pour s'assurer que les achats sont conformes à leurs politiques, exigent de leur service des achats qu'il supervise les grands achats effectués par d'autres départements.

Réponse des collèges (2006)

Les collèges ont indiqué que des politiques seraient élaborées et mises en œuvre pour limiter le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres. Ils ont également convenu de demander à leur service des achats de superviser les grands achats effectués par d'autres départements.

Audiences du Comité

Pratiques exemplaires pour les achats

La définition et l'application des pratiques exemplaires sont au cœur des pratiques d'approvisionnement des collèges. Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il était pertinent d'aborder ce point dans la présente section sur les pratiques d'acquisition. Conformément à ce qui a été indiqué, il est possible d'obtenir de l'aide du Ministère dans différents domaines, comme l'administration financière

et la formation, et de s'en remettre aux cas dans lesquels des pratiques exemplaires ont été définies[19].

Indicateurs de rendement

Un nouveau cadre de financement triennal provisoire a été instauré. Aux termes de l'entente de responsabilisation pluriannuelle, le gouvernement précise le financement accordé pour chaque année. Des mesures du rendement sont utilisées pour évaluer les questions d'accès et de qualité, et les mécanismes de responsabilisation font l'objet d'une entente[20].

Selon le Ministère, les recommandations de 1996 reliées à la gouvernance se sont traduites par un cadre de responsabilisation renforcé et par l'émergence des indicateurs de rendement clés[21]. Les ententes de responsabilisation pluriannuelles comprennent, par exemple, des indicateurs de rendement clés faisant l'objet d'un compte rendu annuel par les collèges dans des domaines comme les taux de satisfaction des étudiants dans les différents programmes, les taux d'obtention de diplôme, les taux d'emploi des titulaires de diplôme et les taux de satisfaction au travail des anciens étudiants et des employeurs[22].

Recommandation du Comité

Pratiques exemplaires – approvisionnement

Le Ministère s'est engagé à « continuer de s'employer avec les collèges à identifier les meilleures pratiques afin de mettre en œuvre et de renforcer leur cadre de contrôle sur la gestion de l'approvisionnement et des dépenses[23] ». Un « centre d'échange d'information » pour le partage des pratiques exemplaires avec des éléments comparables est envisagé, afin de faciliter la prise des décisions en matière d'approvisionnement[24].

Le Comité recommande donc ce qui suit :

> **2. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur la définition des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement dans le secteur collégial. Parallèlement aux avantages démontrés des consortiums d'achat à l'échelle de la province, les collèges doivent continuer d'envisager d'effectuer des achats locaux quand les prix sont concurrentiels, compte tenu des avantages économiques qui découlent de l'acquisition de biens et services au niveau de la collectivité.**
>
> **Le rapport doit comprendre une mise à jour sur la mise en œuvre d'un cadre de contrôle renforcé et sur la surveillance ministérielle de la gestion des approvisionnements et des dépenses dans les collèges.**
>
> **Le Comité demande qu'une réponse par écrit à cette recommandation soit transmise au greffier du Comité dans les 120 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.**

ANNEXE

Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des engagements pris en réponse au Rapport de 2006 du vérificateur général de l'Ontario

(Section 3.03, Collèges communautaires – Acquisition de biens et services) Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU)

En 2006, le Bureau du vérificateur général (BVG) a effectué pour la première fois une vérification de l'optimisation des ressources dans le secteur collégial et constaté « **que les politiques d'achat des collèges vérifiés leur permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis de façon économique et qu'elles étaient généralement respectées** ».

Recommandation du vérificateur	**Engagement réalisé**	**Engagement à réaliser (avec échéancier)**
Les collèges limitent le nombre d'années durant lesquelles ils font affaire avec le même fournisseur sans lancer de nouvel appel d'offres.	Le directeur de la Direction des collèges du MFCU a fait part aux collèges des recommandations du BVG dans une note de service envoyée le 6 décembre 2006. La note de service donne l'instruction aux collèges d'examiner leurs politiques en matière de dépenses et d'approvisionnement et de faire rapport de leur examen au Ministère. On demandait ainsi aux collèges - de donner au Ministère une assurance écrite que le collège dispose de politiques adéquates, et de lui fournir une copie de celles-ci; ou - d'élaborer ces politiques et de fournir au Ministère un délai estimatif pour l'obtention de l'approbation du conseil.	Au 31 janvier 2007, les 24 collèges avaient répondu à la note de service du 6 décembre 2006 du MFCU. Les réponses à la note de service du MFCU concordent avec les constatations du vérificateur : les collèges disposent de processus leur permettant de s'assurer que les biens et services sont acquis de façon économique. Le personnel du Ministère (la Direction des collèges et l'Équipe des services de vérification pour l'éducation) examinera les réponses finales.
Les collèges déterminent leurs besoins avant de faire des achats importants.		
Les collèges élaborent des directives à l'intention des comités d'évaluation et exigent que le résumé des prix soit vérifié par un tiers.		
Les collèges appliquent des politiques clairement définies pour les cadeaux, les dons, les repas et les frais de représentation.		

O:\COLLBRCH\2 – GACS\Audit\PAC Feb 14-07\Status Report.doc

Source : Direction des collèges, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, 7 février 2007.

NOTES

[1] L'introduction de chaque section du présent rapport est basée directement sur les constatations du vérificateur général formulées dans le *Rapport annuel 2006.* Le texte se compose de paraphrases et, dans certains cas, de citations partielles du rapport du vérificateur général.
[2] Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, Hansard, Comité permanent des comptes publics, 38e législature, 2e session, 14 février 2007, P-262.
[3] Ibid., P-262.
[4] Ibid.
[5] Ibid., P-262 et P-263.
[6] Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, « Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des engagements pris en réponse au *Rapport de 2006* du vérificateur général de l'Ontario » (Toronto : le Ministère, 14 février 2007).
[7] Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, Hansard, Comité permanent des comptes publics, 38e législature, 2e session, 14 février 2007, P-266.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] Ibid., P-263 et P-265.
[12] Ibid., P-265.
[13] Ibid.
[14] Ibid., P-269.
[15] Ibid., P-263.
[16] Ibid.
[17] Ibid., P-266.
[18] Ibid., P-264 et P-266.
[19] Ibid., P-266.
[20] Ibid., P-270.
[21] Ibid., P-261.
[22] Ibid., P-262.
[23] Ontario, Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel 2006* (Toronto : Le Bureau, décembre 2006), p. 97.
[24] Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, Hansard, Comité permanent des comptes publics, 38e législature, 2e session, 14 février 2007, P-269.